

*Cristian NUICĂ**

Aspecte juridice privind procedura de soluționare a „discriminărilor legislative”, raportat la divergențele jurisprudențiale

1. Introducere

Prin intermediul acestui material ne propunem, în esență, să analizăm maniera de interpretare și aplicare a normelor juridice incidente procedurii de soluționare a „discriminărilor legislative”. Scopul este emiterea unor soluții pertinente cu privire la modalitatea legală și constituțională în care Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării (în continuare și CNCD), poate să soluționeze petițiile prin care se sesizează discriminări izvorâte din conținutul unor norme legale.

Raportăm analiza juridică specifică la practica neunitară, contradictorie a instanțelor, inclusiv/în mod prioritar a Înaltei Curți de Casație și Justiție, cu privire la situația care face tema studiului nostru.

În acest sens, distingem jurisprudența relevantă după următoarele categorii:

- Categoria hotărârilor judecătorești prin care instanțele au decis în sensul că CNCD este obligat să soluționeze petițiile prin care se reclamă discriminări ce izvorăsc din norme legale, exclusiv prin intermediul unor hotărâri adoptate în baza dispozițiilor art. 20 din O.G. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare, cu toate modificările și completările ulterioare (în continuare și O.G. nr. 137/2000R), ci nu prin puncte de vedere anexate ;¹
- Categoria hotărârilor judecătorești prin care instanțele au decis în sensul că CNCD nu este competent să soluționeze petițiile prin care se reclamă discriminări ce izvorăsc din norme legale, prin intermediul unor hotărâri adoptate în baza dispozițiilor art. 20 din O.G. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare.²

* Șef Serviciu Contencios, Juridic și Expertize, CNCD; Doctor în drept al Școlii Doctorale de Drept a Academiei de Poliție „Alexandru Ioan Cuza”,
Email: ncristian_lex@yahoo.com,
Manuscris primit la 21 august 2019.

1 A se vedea: Curtea de Apel București, Sentința Civilă nr. 3184/27.11.2015; Curtea de Apel București, Sentința Civilă nr. 2223/15.09.2015; Curtea de Apel București, Sentința Civilă nr. 557/23.02.2016; Înalta Curte de Casație și Justiție, Decizia nr. 3423/19.10.2018; Înalta Curte de Casație și Justiție, Decizia nr. 1826/08.05.2018; Înalta Curte de Casație și Justiție, Decizia nr. 1562/21.03.2019.

2 A se vedea: Curtea de Apel București, Sentința Civilă nr. 766/18.03.2015; Curtea de Apel București, Sentința Civilă nr. 1622/03.04.2018; Curtea de Apel București, Sentința Civilă nr. 1482/26.05.2015; Curtea de Apel București, Sentința Civilă nr. 1869/25.06.2015; Înalta Curte de Casație și Justiție, Decizia nr. 3484/09.11.2017; Înalta Curte de Casație și Justiție, Decizia nr. 1176/19.03.2018; Înalta Curte de Casație și Justiție, Decizia nr. 1192/20.03.2018; Înalta Curte de Casație și Justiție, Decizia nr. 1623/23.04.2018; Înalta Curte de Casație și Justiție, Decizia nr. 2011/11.04.2019; Înalta Curte de Casație și Justiție, Decizia nr. 2117/16.04.2019.

Opinia noastră este în acord cu a doua categorie care cuprinde acele soluții judecătorești potrivit cărora Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării nu are competența de a soluționa petițiile prin care se reclamă „discriminări legislative”, în cadrul atribuțiilor sale administrativ-jurisdicționale, *așadar prin intermediul unor hotărâri (acte administrativ-jurisdicționale) adoptate în baza dispozițiilor art. 20 din O.G. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare*³.

În toate aceste cazuri, reținând lipsa competenței de a soluționa petițiile prin care se reclamă „discriminări legislative”, prin intermediul unor hotărâri adoptate în cadrul atribuțiilor sale administrativ-jurisdicționale, Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării emite, anexat hotărârilor aferente, puncte de vedere de specialitate, fără forță juridică obligatorie, prin care, în cazul constatării unor discriminări, recomandă eliminarea efectelor discriminatorii, inclusiv prin armonizarea normelor legale cu principiul nediscriminării.

2. Elemente de analiză juridică

Potrivit dispozițiilor art. 16 din O.G. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare, cu toate modificările și completările ulterioare, Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării este autoritatea de stat în domeniul discriminării, autonomă, cu personalitate juridică, aflată sub control parlamentar și totodată garant al respectării și aplicării principiului nediscriminării, în conformitate cu legislația internă în vigoare și cu documentele internaționale la care România este parte.⁴

Dispozițiile art. 18, alin. (1) din O.G. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare, reglementează în sensul că CNCD este responsabil cu aplicarea și controlul respectării prevederilor prezentei legi în domeniul său de activitate, precum și în ceea ce privește armonizarea dispozițiilor din cuprinsul actelor normative sau administrative care contravin principiului nediscriminării.⁵

Pe de altă parte, adecvat dispozițiilor art. 20 din același act normativ, Consiliul soluționează sesizarea prin hotărâre a Colegiului director.⁶

Dispozițiile art. 20 din O.G. nr. 137/2000R sunt cele care reglementează natura administrativ-jurisdicțională a CNCD, sub aspectul atribuțiilor de soluționare, cu putere de adevăr legal, a unor litigii juridice în materia nediscriminării, după o procedură bazată pe contradictorialitate și respectarea dreptului la apărare, finalizată, în măsura reținerii unei

3 Faptul că hotărârile judecătorești prin care instanțele au decis că CNCD nu are competența de a soluționa petițiile prin care se reclamă „discriminări legislative”, prin intermediul unor hotărâri adoptate în cadrul atribuțiilor sale administrativ-jurisdicționale, au la bază tezele argumentative pe care autorul prezentului articol le-a susținut prin lucrările procesuale administrate în procedurile judiciare în cadrul cărora se exercita controlul de legalitate a hotărârilor Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării.

4 A se vedea dispozițiilor art. 16 din O.G. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare.

5 A se vedea dispozițiilor art. 18, alin. (1) din O.G. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare.

6 A se vedea dispozițiilor art. 20 din O.G. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare.

discriminări, prin adoptarea unui act administrativ-jurisdicțional (hotărâre) *cu caracter juridic coercitiv și punitiv în materie contravențională*.

De asemenea, potrivit dispozițiilor art. 79 (Titlul VI, Cap.1 – „Hotărârile de soluționare a petițiilor și sesizărilor”) din Ordinul președintelui Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării nr. 144 din 11 aprilie 2008 privind aprobarea Procedurii interne de soluționare a petițiilor și sesizărilor, publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 348 din 6 mai 2008, „Colegiul Director, prin hotărârea adoptată, poate dispune includerea unei recomandări cu caracter de îndrumare, fără forță juridică obligatorie, în vederea preîntâmpinării încălcării principiului nediscriminării”.⁷

Din interpretarea sistematică și coroborată a dispozițiilor legale, respectiv administrative cu caracter normativ, enunțate anterior, rezultă că CNCD, în virtutea statutului său de garant al respectării și aplicării principiului nediscriminării, respectiv potrivit atribuțiilor sale de competență în domeniile prevenirii faptelor de discriminare, iar pe de altă parte soluționării petițiilor având ca obiect încălcarea principiului nediscriminării, poate emite două tipuri de acte, diferite în raport cu natura acestora, respectiv cadrul juridic în care sunt adoptate.

Astfel, în aplicarea prevederilor art. 20 din O.G. 137/2000R, CNCD emite acte juridice sub titulatura de „hotărâri”, acte cu caracter administrativ-jurisdicțional, prin care soluționează sesizările/petițiile cu obiect încălcarea principiului nediscriminării, în cadrul unei proceduri speciale (administrativ-jurisdicțională).

Adoptarea „hotărârilor” în baza dispozițiilor art. 20 din O.G. 137/2000R se circumscrie, *in genere*, domeniului angajării răspunderii juridice de tip contravențional în materia nediscriminării.

Așadar, soluționarea unei petiții în baza dispozițiilor art. 20 din O.G. nr. 137/2000R, *ergo* pe cale administrativ-jurisdicțională⁸, impune adoptarea unei hotărâri, care în contextul constatării discriminării implică *de plano* angajarea răspunderii juridice (de tip contravențional).

De asemenea, astfel cum am arătat, Consiliul poate dispune, prin intermediul sau anexat hotărârilor adoptate, includerea unei recomandări cu caracter de îndrumare, fără forță juridică obligatorie, în vederea preîntâmpinării încălcării principiului nediscriminării.

Măsura de tip „recomandare” prevăzută prin actul administrativ cu caracter normativ amintit anterior poate fi dispusă sub forma unui punct de vedere prin care se îndrumă, fără forță juridică obligatorie, partea litigioasă pasivă să respecte principiul nediscriminării.

Așadar, în contextul soluționării unei petiții prin care se sesizează o discriminare izvorâtă din acte normative și/sau administrative, formulată sau înțeleasă în baza dispozițiilor art. 20 din O.G. nr. 137/2000R, CNCD, prin hotărârea adoptată pentru soluționarea respectivei petiții, poate emite, în aplicarea dispozițiilor art. 18, alin. (1) din același act normativ, un punct de vedere prin care să adopte o „recomandare”, fără forță

7 A se vedea art. 79 (Titlul VI, Cap.1 – „Hotărârile de soluționare a petițiilor și sesizărilor”) din Ordinul președintelui Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării nr. 144 din 11 aprilie 2008 privind aprobarea Procedurii interne de soluționare a petițiilor și sesizărilor, publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 348 din 6 mai 2008.

8 Administrarea dispozițiilor art. 20 din O.G. nr. 137/2000R presupune *per se* o procedură administrativ-jurisdicțională.

juridică obligatorie. Punctul de vedere are drept obiectiv armonizarea dispozițiilor din cuprinsul actelor normative sau administrative care contravin principiului nediscriminării

Pe de altă parte, este adevărat că CNCD ar putea emite, de principiu, distinct de cadrul administrativ-jurisdicțional prin care se soluționează litigii juridice având ca obiect încălcarea principiului nediscriminării (cel care generează adoptarea unor „hotărâri”), acte de natura celor de tip „corespondență administrativă” (puncte de vedere, opinii de specialitate, aprecieri și recomandări):

- fie în aplicarea dispozițiilor art. 18, alin. 1, teza a doua, din O.G. nr. 137/2000R (însă nu în contextul soluționării unor litigii/petiții prin care se reclamă, în condițiile dispozițiilor art. 20 din O.G. nr. 137/2000R, încălcarea principiului nediscriminării, ci mai degrabă în cazul solicitării exprese a unui asemenea „punct de vedere”, asumat de către solicitant ca lipsit de eficiență juridică, sau, după caz, ca urmare a inițierii funcției active *ex officio* a CNCD de armonizare a unor acte normative cu principiul nediscriminării);
- fie în aplicarea dispozițiilor generale cu titlu de principii, definiții, misiune instituțională - art. 1, art. 2, alin. (1) și (3); art. 16 din O.G. nr. 137/2000R⁹, cele care abilitază Consiliul să aprecieze asupra unor potențiale fapte de discriminare, sesizate *in abstracto*, în virtutea misiunii Consiliului de garant atât al respectării și aplicării principiului nediscriminării, cât și al prevenirii tuturor formelor de discriminare pe teritoriul României.

Însă, relativ la această a doua categorie de acte potențial emise, poziția noastră este că acestea nu au natura unor veritabile acte juridice, având doar valoarea unor „acte de corespondență administrativă”. Acest tip de acte nu este reglementat în mod necesar *expressis verbis* prin acte normative, actele în cauză reprezentând, în esență, un excedent de activitate instituțional-administrativă exercitată în diferite versiuni intelectuale.

Scopul unor astfel de acte este acela de a se conforma într-o manieră cât mai largă și completă atât *principiului corespondenței verticale sau orizontale* între autoritățile publice, cât și menirii de „îndrumător” pentru cetățeni.

Caracteristica acestor „acte de corespondență administrativă” constă în faptul că, *per a comparatio* cu actele administrative (unilaterale cu caracter individual sau, după caz, administrativ-jurisdicționale), nu se circumscriu dispozițiilor art. 2, alin. (1), lit. c) sau d) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, în sensul în care nu sunt generatoare, *per se*, de consecințe juridice, de natură protegitivă și/sau coercitivă, nefiind, așadar, susceptibile de potențialitatea nașterii, modificării sau stingerii unor raporturi juridice¹⁰.

Înșușirea comună a acestor acte de corespondență emenate de la autorități este că nu modifică ordinea juridică. Funcția acestora se rezumă la enunțarea unor *puncte de vedere* instituționale, care se pot concretiza sub forma unor „recomandări”, lipsite, însă, de forța și valoarea juridică a actelor administrative *in genere*.

Așadar, un astfel de act cu funcția unui „punct de vedere” nu constrânge, *sub specie juris*, în niciun fel, ci doar exprimă opinia, respectiv transmite recomandări, îndrumând

⁹ A se vedea dispozițiile art. 1, art. 2, alin. (1) și (3), art. 16 din O.G. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare.

¹⁰ A se vedea dispozițiile art. 2, alin. (1), lit. c) sau d) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ.

destinatarii în sensul apreciat.

Caracterul orientativ, „afabil” al unui astfel de „punct de vedere” cu rol de corespondență neagă eventualitatea afectării unor drepturi sau interese legitime, deoarece recomandarea/îndrumarea transmisă nu supune destinatarul unei obligații de, aceasta putând fi însușită sau nu.

Situația face ca astfel de acte să nu poată fi supuse unui control judiciar de legalitate și temeinicie.

Prin urmare, în cazul soluționării unei petiții cu obiect încălcarea principiului nediscriminării, CNCD poate emite, în condițiile stricte și exprese ale art. 79 din actul administrativ cu caracter normativ - Ordinul președintelui Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării nr. 144 din 11 aprilie 2008 privind aprobarea Procedurii interne de soluționare a petițiilor și sesizărilor - o recomandare, inclusă în hotărârea adoptată în soluționarea petiției, fără forță juridică obligatorie, prin care se îndrumă partea litigioasă pasivă să respecte principiul nediscriminării.

În cazul în care Consiliul nu este investit cu soluționarea unei petiții (explicit sau subînțeles în baza dispozițiilor art. 20 din O.G. nr. 137/2000), ci, fie i se solicită un „punct de vedere”, asumat de către solicitant ca lipsit de eficiență juridică, cu privire la caracterul discriminatoriu al unor dispoziții legale, fie ca urmare a inițierii funcției active *ex officio* a CNCD de armonizare a unor acte normative cu principiul nediscriminării, această autoritate publică poate emite „puncte de vedere” de natura unor „acte de corespondență administrativă”.

Pe de altă parte, în măsura în care Consiliul este petiționat, în baza dispozițiilor art. 20 din O.G. nr. 137/2000R, cu privire la discriminări izvorâte din acte normative, autoritatea publică în cauză va admite excepția necompetenței de a soluționa astfel de memorii în cadrul procedurilor sale administrativ-jurisdicționale, așadar prin intermediul unor hotărâri/acte administrativ-jurisdicționale cu caracter coercitiv și punitiv, urmând să emită, anexat hotărârilor aferente, puncte de vedere de specialitate, fără forță juridică obligatorie, prin care, în cazul constatării unor discriminări, recomandă factorilor responsabili eliminarea efectelor discriminatorii, inclusiv prin armonizarea normelor legale împlicate cu principiul nediscriminării.

În aceste cazuri, se impune emiterea punctelor de vedere (subsumând „recomandări” specifice) ca anexe-părți integrante ale hotărârilor prin care se dispune necompetența anteprecizată, întrucât doar astfel de acte dețin caracter juridic și pot face, astfel, obiectul unui control judecătoresc, concordant interesului litiganților care formează cadrul litigios în speță.

Altminteri, în măsura în care CNCD ar emite recomandările în cauză prin intermediul unor „punct de vedere” autonome, având în vedere natura „actului de corespondență administrativă” a acestora, nu ar fi susceptibile de a face obiectul unui control judiciar de legalitate și temeinicie (contestațiile împotriva acestor acte fiind *de plano* lovite de inadmisibilitate, având în vedere că, astfel cum am arătat anterior, aceste acte nu se circumscriu dispozițiilor art. 2, alin. 1, lit. c) sau d) din Legea nr. 554/2004, în sensul în care nu nasc, modifică sau sting raporturi juridice).

Precizăm că nu suntem de acord cu acele soluții judecătorești conform cărora CNCD

este obligat să soluționeze petițiile prin care se reclamă discriminări ce izvorăsc din norme legale, exclusiv prin intermediul unor hotărâri adoptate în baza dispozițiilor art. 20 din O.G. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare, și nu prin puncte de vedere încorporate sau anexate.

Având în vedere natura lor juridică, soluționarea petițiilor prin chiar hotărârile adoptate în baza dispozițiile art. 20 din O.G. nr. 137/2000R nu poate să se rezume la constatarea faptelor și adoptarea unor „recomandări” (măsuri lipsite de relevanță și forță juridică obligatorie), excluzând angajarea răspunderii juridice, fără a nesocoti dispozițiile art. 20, raportat la art. 26 din același act normativ, dispoziții care instituie în mod obligatoriu o atare răspundere.

O astfel de soluționare în baza dispozițiilor art. 20 din O.G. nr. 137/2000R a unor petiții al căror obiect ar viza discriminări derivate direct din norme legale, cu atât mai mult în cazul solicitării înlăturării consecințelor discriminatorii și restabilirea situației anterioare discriminării, ar presupune constatarea pe cale administrativ-jurisdicțională a unor „discriminări legislative”, printr-o hotărâre/act administrativ-jurisdicțional care include *de plano* o măsură juridică punitivă și coercitivă.

Potrivit dispozițiilor art. 20 din O.G. nr. 137/2000R, CNCD soluționează petițiile care reclamă săvârșirea unor fapte de discriminare de configurație juridică contravențională (și nu a unor discriminări izvorâte din conținutul textelor legislative, care nu pot fi considerate *per se* „fapte”, cu atât mai puțin contravenționale, de natura celor reglementate prin actul normativ amintit), adoptând hotărâri de constatare și sancționare contravențională corespunzătoare.

Soluția CNCD de a-și reține necompetența soluționării petițiilor cu privire la discriminări izvorâte din acte normative, pe cale administrativ-jurisdicțională, prin intermediul hotărârilor adoptate în baza art. 20 din O.G. nr. 137/2000R, este în concordanță cu Decizia nr. 997/2008, pronunțată de Curtea Constituțională a României.

Prin Decizia nr. 997/2008, Curtea Constituțională a decis, general obligatoriu, astfel: ...constată că dispozițiile <LLNK 12000 137131 302 20 55>art. 20 alin. (3) din Ordonanța Guvernului nr. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare sunt neconstituționale, în măsura în care sunt interpretate în sensul că acordă Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării competența ca, în cadrul activității sale jurisdicționale, să anuleze ori să refuze aplicarea unor acte normative cu putere de lege, considerând că sunt discriminatorii, și să le înlocuiască cu norme create pe cale judiciară sau cu prevederi cuprinse în alte acte normative.”¹¹

Precizăm că prin Decizia nr. 997/2008, Curtea Constituțională nu s-a raportat la practica CNCD (și cu atât mai puțin competența, care lipsește cu desăvârșire) de a anula ori refuza aplicarea unor acte normative cu putere de lege, considerând că sunt discriminatorii, și să le înlocuiască cu norme create pe cale judiciară sau cu prevederi cuprinse în alte acte normative.

Aceasta, întrucât CNCD nu a anulat ori refuzat vreodată aplicarea unor acte normative cu putere de lege, considerând că sunt discriminatorii, înlocuindu-le cu norme create pe cale judiciară sau cu prevederi cuprinse în alte acte normative (nici nu avea competența și

¹¹ A se vedea Curtea Constituțională a României, Decizia nr. 997/2008.

forța legală și instituțională să procedeze în acest fel), astfel că respectiva decizie nu a fost pronunțată în legătură cu o astfel de împrejurare concretă.

Această soluție a Curții Constituționale, care este una „de principiu” (sub rezervă de interpretare – textul de lege vizat devenind neconstituțional „în măsura în care” este interpretat potrivit celor decise de Curte), a fost luată în legătură cu adoptarea de către CNCD a unor hotărâri în baza dispozițiilor art. 20 din O.G. nr. 137/2000R, deci pe cale administrativ-jurisdicțională (care implică *per se* consecințe juridice obligatorii, coercitive), prin care s-a reținut caracterul discriminatoriu al unor dispoziții legale și s-a adoptat strict măsura „recomandării” respectării principiului nediscriminării.

Față de astfel de hotărâri a adoptat Curtea Constituțională decizia în cauză, hotărâri prin care se enunțau „recomandări” cu valoare de opinie (fără forță juridică obligatorie).

Cu toate acestea, instanța de control constituțional a considerat de interes efectele pe care le produc aceste opinii/recomandări emise prin hotărârile adoptate pe cale administrativ-jurisdicțională de către CNCD (adică în baza dispozițiilor art. 20 din O.G. nr. 137/2000R), în contextul reținerii de către această autoritate a competenței de a soluționa memorii care vizau caracterul discriminatoriu al unor acte normative.

Cu privire la aceste opinii adoptate sub forma unor recomandări cuprinse în hotărâri adoptate pe calea controlului jurisdicțional întemeiat pe dispozițiile art. 20, inclusiv alin. (3) din Ordonanța Guvernului nr.137/2000R, Curtea a reținut că o astfel de hotărâre a Consiliului „ar putea avea ca efect încetarea aplicabilității acestor dispoziții și chiar aplicarea prin analogie a unor alte texte de lege, care nu se referă la persoana sau grupul social discriminate”.

Doar într-o atare împrejurare, circumscrisă competenței asumate a CNCD de a adopta astfel de hotărâri prin care se emiteau opinii sub forma unor „recomandări”, putând genera astfel de efecte, Curtea Constituțională pune în discuție legitimitatea Consiliului de a interfera în competențele legislativului, prin înlăturarea aplicabilității unor acte normative și instituirea aplicabilității altora. Decizia intra în competențele Curții Constituționale, care îndeplinește rolul de legislator negativ atunci când constată lipsa de conformitate dintre prevederile unei legi sau ordonanțe și dispozițiile constituționale, sub aspectul dispozițiilor art. 16 referitor la principiul nediscriminării¹².

¹² Curtea Constituțională a României, Decizia nr. 997/2008: „Curtea observă totuși că dispozițiile de lege mai sus enunțate au constituit în realitate temeiul mai multor hotărâri prin care Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării a constatat, în cadrul activității sale jurisdicționale, caracterul discriminatoriu al unor prevederi legale. În această ordine de idei, Curtea constată că, în vederea îndeplinirii rolului său de garant al respectării și aplicării principiului nediscriminării, Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării este chemat să vegheze, printre altele, inclusiv asupra modului în care este respectat acest principiu în conținutul actelor normative. În acest sens, acest organ poate constata existența unor prevederi de lege discriminatorii și își poate exprima opinia în ceea ce privește armonizarea dispozițiilor din cuprinsul actelor normative sau administrative cu principiul nediscriminării. Ceea ce aici interesează sunt efectele pe care le produc aceste opinii. Astfel, dacă s-ar admite că, pe calea controlului jurisdicțional întemeiat pe art.20 alin.(3) din Ordonanța Guvernului nr.137/2000, Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării poate să constate existența unor situații discriminatorii ce își au izvorul direct în conținutul unor norme legale, hotărârea Consiliului ar putea avea ca efect încetarea aplicabilității acestor dispoziții și chiar aplicarea prin analogie a unor alte texte de lege, care nu se referă la persoana sau grupul social discriminate. Într-o atare împrejurare, se pune în discuție legitimitatea acestui organ de a interfera în competențele legislativului, prin înlăturarea aplicabilității unor acte normative și instituirea aplicabilității altora, dar și în competențele Curții Constituționale, care îndeplinește rolul de legislator

În fine, Curtea Constituțională a punctat rolul CNCD de a constata (ca posibilitate și nu ca obligație) existența unor discriminări în conținutul unor acte normative și a formula recomandări sau sesizări către autoritățile competente în scopul modificării respectivelor texte de lege, dar nu în cadrul procedurii administrativ-jurisdicționale, așadar nu direct prin hotărâri adoptate în baza dispozițiilor art. 20 din Ordonanța Guvernului nr. 137/2000.

Prin urmare, astfel cum a decis Curtea Constituțională, CNCD nu are competența de a constata „în cadrul activității sale jurisdicționale”, discriminări ce izvorăsc din acte normative, adică prin emiterea în baza art. 20 din O.G. nr. 137/2000 a unor hotărâri cu caracter administrativ-jurisdicțional, care prin natura și forța lor juridică pot genera efectul „anulării ori refuzării aplicării unor acte normative cu putere de lege”.

Repercusiunea juridică a nerespectării Deciziei nr. 997/2008, sub aspectul încălcării interdicției de a constata „discriminări legislative” în cadrul activității jurisdicționale (deci prin emiterea unor hotărâri în baza art. 20 din O.G. nr. 137/2000), este aceea că dispozițiile art. 20 din O.G. nr. 137/2000 devin *de plano* susceptibile de neconstituționalitate și, în consecință, activitatea CNCD capătă caracter ilegal și neconstituțional.

Sumarizând, astfel cum am arătat, competența CNCD operează, pe lângă domeniul angajării răspunderii juridice contravenționale în cadrul administrativ-jurisdicțional, și în domeniul armonizării dispozițiilor din cuprinsul actelor normative sau administrative care contravin principiului nediscriminării, așa cum stipulează dispozițiile art. 18, alin. (1), teza finală, raportat la art. 16 din O.G. nr. 137/2000.

Așadar, CNCD este abilitat material, adecvat dispozițiilor legale anteprecizate, să analizeze un memoriu al cărui obiect l-ar face, *grosso modo*, „discriminarea legislativă”, dar în afara cadrului administrativ-jurisdicțional (care generează *de plano* angajarea răspunderii juridice contravenționale), adoptând astfel o hotărâre prin care își reține propria necompetență de a constata astfel de discriminări sub efectul unor coerciții juridice, aptitudinea materială a acestei instituții limitându-se la posibilitatea emiterii unor puncte de vedere anexate hotărârii, care să conțină recomandări specifice domeniului – „*in favorem principium*”, fără forță juridică obligatorie.

Precizăm că exercitarea atribuțiilor conferite prin dispozițiile art. 18 din O.G. nr. 137/2000 nu presupune obligația sesizării altor organisme sau a forului legislativ sau executiv (Parlament sau Guvern), ci *stricto sensu* posibilitatea acestei autorități de a-și exprima opinia și de a emite o recomandare cu privire la armonizarea dispozițiilor din cuprinsul actelor normative sau administrative cu principiul nediscriminării, chiar și independent de existența vreunei sesizări din partea unei persoane, și nu de a propune *de plano* forurilor abilitate modificări ale legii la sesizarea persoanelor interesate care apreciază că un anumit act normativ este discriminatoriu.

Sub acest aspect, vom reține că, atunci când CNCD decide că nu este competent să analizeze o petiție încadrată juridic pe dispozițiile art. 20 din O.G. nr. 137/2000, vorbim despre o necompetență generală și absolută în plan administrativ-jurisdicțional a CNCD în raport cu domeniul de aplicare a O.G. nr. 137/2000. Competența de ordin general semnifică instituția litigioasă (procesuală) prin intermediul căreia, contextualizat, se

negativ atunci când constată lipsa de conformitate dintre prevederile unei legi sau ordonanțe și dispozițiile constituționale, sub aspectul art.16 referitor la principiul nediscriminării.”

delimitează activitatea autorității administrativ-jurisdicționale – CNCD, organ constatator contravențional în materia nediscriminării, de atribuțiile altor organe constatatoare, dar de natură juridică distinctă, în aceeași materie/în materie conexă sau diferită, cât și a altor jurisdicții (bunăoară - judiciare).

Consecința admiterii unei astfel de necompetențe generale în domeniul constatării și sancționării contravenționale a discriminărilor în baza art. 20 din O.G. nr. 137/2000 constă în respingerea litigiului (echivalentul inadmisibilității), excluzându-se o declinare de competență, întrucât niciun alt organism național nu este competent să soluționeze o petiție în baza acestor dispoziții legale.

Prin urmare, când vorbim despre necompetența CNCD în domeniul aplicării O.G. nr. 137/2000 (*a fortiori* în privința soluționării unei petiții în baza dispozițiilor art. 20 ale acestui act normativ, a căror aplicare revine strict și exclusiv CNCD), vorbim despre o necompetență generală și absolută în plan administrativ-jurisdicțional a Consiliului (în materie contravențională), care implică o respingere asociată inadmisibilității petiției, și nu despre una materială clasică, care ar presupune *de plano* declinarea competenței teritoriale către alt organ constatator de grad diferit, dar competent în aceeași materie a constatării și sancționării contravenționale, sub incidența O.G. nr. 137/2000R.

3. Înlocuind concluziile ...

Astfel cum derivă din conținutul analizei noastre juridice, ceea ce capătă formă problematică este caracterul neunitar și divergent al jurisprudenței naționale cu privire la maniera de interpretare și aplicare a normelor juridice incidente procedurii de soluționare a „discriminărilor legislative”.

Deși sesizăm caracterul majoritar al jurisprudenței naționale care concordă cu opinia noastră juridică în sensul că CNCD este abilitat material să analizeze un memoriu al cărui obiect îl constituie „discriminarea legislativă”, dar în afara cadrului administrativ-jurisdicțional, adoptând astfel o hotărâre prin care își reține propria necompetență, iar în final, în măsura în care se confirmă încălcarea principiului nediscriminării, urmând să emită un punct de vedere anexat care să conțină recomandări *sui-generis*, fără forță juridică obligatorie, totuși nu poate fi neglijată acea latură jurisprudențială contrară.

Luarea în considerare a acestuia din urmă este impusă de două motive.

Primul ar fi acela legat de efectele juridice pe care le creează soluțiile judecătorești care neagă opinia noastră, de natură a tăgădui Decizia nr. 997/2008, pronunțată de către Curtea Constituțională a României.

Soluțiile judecătorești prin care se dispune competența CNCD de a soluționa sesizările care privesc discriminările izvorâte din acte normative, în cadrul procedurii administrativ-jurisdicționale, prin chiar hotărârile aferente acestei proceduri, exceptând punctele de vedere anexe, creează riscul reexaminării constituționale a dispozițiilor art. 20 din O.G. nr. 137/2000R, respectiv a activității administrativ-jurisdicționale a Consiliului, iar de această dată soluția Curții Constituționale ar putea să fie una „categorică și absolută”, și nu doar „de principiu/sub marjă de interpretare”, cum este cea actuală, regăsită în dispozitivul Deciziei CCR nr. 997/2008.

Existența unui astfel de risc a fost confirmată ulterior pronunțării Deciziei CCR nr. 997/2008. Întrucât, pe de o parte, efectele unor asemenea hotărâri ale CNCD, prin care Consiliul se considera competent să constate discriminări izvorâte din acte normative pe cale administrativ-jurisdicțională iar „recomandările” stabilite prin hotărârile adoptate în baza dispozițiilor art. 20 din O.G. nr. 137/2000R încă „perpetuau”, iar pe de altă parte instanțele judecătorești pronunțau soluții prin care rețineau caracterul discriminatoriu al unor texte de lege, admitând astfel de acțiuni și recunoscând drepturile reclamanților, a fost invocată din nou neconstituționalitatea dispozițiilor O.G. nr. 137/2000R, de către Ministerul Public.

În acest context, Curtea Constituțională a României a decis analiza întregii O.G. nr. 137/2000, reținând prin Decizia nr. 1325 din 2008: „Analizând criticile de neconstituționalitate în raport cu aceste dispoziții din Legea fundamentală, Curtea constată că dispozițiile ordonanței lasă posibilitatea desprinderii unui înțeles neconstituțional, în virtutea căruia instanțele judecătorești au posibilitatea să anuleze prevederile legale pe care le consideră discriminatorii și să le înlocuiască cu alte norme de aplicare generală, neavute în vedere de legiuitor sau instituite prin acte normative inaplicabile în cazurile deduse judecătii. Un asemenea înțeles al dispozițiilor ordonanței, prin care se conferă instanțelor judecătorești competența de a desființa norme juridice instituite prin lege și de a crea în locul acestora alte norme sau de a le substitui cu norme cuprinse în alte acte normative, este evident neconstituțional, întrucât încalcă principiul separației puterilor, consacrat în art. 1 alin. (4) din Constituție, precum și prevederile art. 61 alin. (1), în conformitate cu care Parlamentul este unica autoritate legiuitoare a țării”.¹³

În final, Curtea a decis prin respectiva decizie: „...dispozițiile <LLNK 12000 137131 301 0 34>Ordonanței Guvernului nr. 137/2000 sunt neconstituționale, în măsura în care din acestea se desprinde înțelesul că instanțele judecătorești au competența să anuleze ori să refuze aplicarea unor acte normative cu putere de lege, considerând că sunt discriminatorii, și să le înlocuiască cu norme create pe cale judiciară sau cu prevederi cuprinse în alte acte normative”.

Al doilea motiv vizează trăsătura divergentă *per se* a jurisprudenței naționale cu privire la maniera de interpretare și aplicare a normelor juridice incidente procedurii de soluționare a „discriminărilor legislative”.

Atragem atenția asupra laturii negative a conflictului jurisprudențial creat pe marginea modalității în care Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării poate să soluționeze petițiile prin care se sesizează discriminări izvorâte din conținutul unor norme legale, de natură a genera insecuritatea normei juridice.

Siguranța și stabilitatea normei juridice, materializată prin mecanismul interpretării și aplicării *sui-generis*, se subordonează principiului securității raporturilor juridice, ca element structural-substanțial al principiului preeminenței dreptului.

Or, soluțiile divergente ale instanței naționale supreme cu privire la aceeași chestiune de drept determină *eo ipso* instabilitatea de ordin jurisprudențial, a cărei repercusiune directă o reprezintă aporia perpetuă a normei juridice, iar indirectă dubiul și circumspecția justițiabililor în actul de justiție.

¹³ A se vedea Curtea Constituțională a României, Decizia nr. 997/2008.

Această situație periclitează caracterul de utilitate și obligativitate al jurisprudenței, căci litiganții implicați și, *in extenso*, justițiabilii, nu vor ști căreia dintre aceste laturi jurisprudențiale divergente să-i confere credibilitate și eficiență juridică.

Tocmai din aceste rațiuni apreciem, la final, să fie luată în considerare oportunitatea promovării unui Recurs în interesul legii, al cărui obiect să vizeze caracterul unitar al interpretării de către instanțele competente a dispozițiilor art. 20, raportat la art. 18, alin. (1), teza finală, din O.G. nr. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare.

Prin intermediul acestui mijloc procedural de „recurare specială”, am putea solicita concursul instanței supreme, cea care, în esență, a contribuit într-o proporție considerabilă la nașterea divergențelor în speță, pentru a pune capăt controversei jurisprudențiale în discuție și, în final, pentru ca aceasta să-și îndeplinească tripla ei misiune: de unificare jurisprudențială, de perpetuare a respectului față de lege, respectiv de a-l impune tuturor jurisdicțiilor naționale, sub aspectul trasării unui mod unitar și uniform de interpretare a dispozițiilor legale aplicabile procedurii prin care Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării poate să soluționeze petițiile care denunță „discriminări legislative”.